



19.4.2023

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: Clara Aguilera

CONTEXTO

En el contexto del Pacto Verde Europeo, la estrategia «De la Granja a la Mesa» subraya la necesidad de avanzar hacia un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. La estrategia establece en particular que la Comisión debe adoptar nuevas medidas para reducir en un 50 % (en comparación con el promedio de los años 2015, 2016 y 2017), de aquí a 2030, el uso y el riesgo de los plaguicidas químicos, así como la utilización de los plaguicidas más peligrosos.

Para alcanzar estos objetivos, preservando al mismo tiempo los ingresos de los agricultores, la Comisión debe proponer además medidas para seguir desarrollando la gestión integrada de plagas (GIP) y las alternativas a los plaguicidas químicos. También debe facilitar la comercialización de productos fitosanitarios basados en sustancias activas biológicas y reforzar la evaluación del riesgo medioambiental de los plaguicidas.

La propuesta de Reglamento sobre el uso sostenible de los productos fitosanitarios forma parte de este marco. Su objetivo es sustituir la Directiva 2009/128/CE sobre el mismo tema y conseguir que los objetivos de la estrategia «De la Granja a la Mesa» sean directamente vinculantes en toda la UE. Con ello se pretende reducir los riesgos del uso de plaguicidas y sus efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Observaciones de la ponente:

Los agricultores necesitan herramientas eficaces para preservar la sanidad vegetal y evitar las pérdidas de cosechas causadas por malas hierbas y organismos nocivos. Los productos fitosanitarios se utilizan con este fin a lo largo de la producción y el almacenamiento de productos agrícolas. También se emplean en el ámbito de la silvicultura y en jardines privados y de zonas públicas.

Los riesgos y los efectos adversos del uso de plaguicidas para la salud humana y el medio ambiente (en particular, para el suelo, el agua, el aire, así como para las aves y para las plantas e insectos que no son objetivo directo de estos productos) constituyen un motivo de preocupación que lleva a la Unión Europea a responder adecuadamente. Durante varias décadas, las políticas de la UE han promovido una reducción del uso de plaguicidas. Por otra parte, las amplias evaluaciones de riesgos y los elevados requisitos para la autorización de productos fitosanitarios y sus sustancias activas constituyentes convierten a la Unión en la región más segura del mundo en este ámbito.

La ponente apoya los objetivos de la propuesta de la Comisión. Conviene en que es necesario seguir avanzando en la reducción del uso de productos fitosanitarios químicos, así como en la atenuación de los riesgos asociados y los efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente. También está de acuerdo con la necesidad de promover el desarrollo de una gestión integrada de las plagas y de introducir métodos y técnicas alternativos para reducir, en la medida de lo posible, la dependencia respecto a los plaguicidas químicos.

Sin embargo, la imposición de los objetivos de «De la Granja a la Mesa» sin alternativas agronómicas eficaces comprobadas previamente podría afectar a la seguridad alimentaria. También generaría mayores costes de producción que socavarían la sostenibilidad económica y social de las explotaciones agrícolas y comprometerían la competitividad de determinados productos frente a las importaciones procedentes de terceros países. En última instancia, la

falta de alternativas disponibles podría dar lugar a que los agricultores abandonaran la producción y, en algunas regiones de la Unión, dejaran las zonas rurales y devolvieran los campos cultivados a la naturaleza.

Por consiguiente, la propuesta plantea varios problemas graves, que se exponen a continuación. En opinión de la ponente, estos problemas hacen que la propuesta resulte inaplicable si no se resuelven.

1) ZONAS SENSIBLES: DEFINICIÓN Y PROHIBICIÓN DENTRO DE ELLAS

Una de las características más problemáticas de la propuesta legislativa es la definición de zonas sensibles y la prohibición de todos los productos fitosanitarios en ellas (salvo excepciones específicas).

La combinación de dicha definición con tal prohibición afectaría a una gran parte de la superficie agrícola utilizada (SAU) en muchos Estados miembros (40 % en España, por ejemplo, lo que representa más del 80 % de algunos cultivos fundamentales como los cítricos; en torno al 80 % en Francia, y hasta el 100 % de la SAU en algunos Estados miembros de la Europa septentrional). Además, la aplicación de las medidas propuestas por la Comisión haría que numerosos cultivos ecológicos resultaran imposibles. En regiones como la Albufera o el Delta del Ebro, dichas medidas también pondrían en riesgo la supervivencia de las aves que dependen del cultivo del arroz.

Es necesario considerar el artículo 3, apartado 16, (*definición*) y el artículo 1, apartado 8 (*prohibición*) conjuntamente, teniendo en cuenta la relación entre superficies e impactos, y determinando qué restricción de uso debe aplicarse a cada tipo de zona.

2) OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

La propuesta legislativa persigue además hacer obligatorios los objetivos de la estrategia «De la Granja a la Mesa» relativos a la reducción del uso y de los riesgos de los productos fitosanitarios químicos (indicador de riesgo armonizado), y a la reducción en el uso (en volumen) de los materiales activos más peligrosos.

La propuesta prevé una reducción a escala de la UE del 50 % de aquí a 2030 para ambos objetivos, en comparación con el promedio del periodo de 2015-2017. Los Estados miembros fijarían sus propios objetivos nacionales de reducción para contribuir a la consecución de los objetivos a escala de la UE con arreglo a una compleja metodología de cálculo establecida en el artículo 5 de la propuesta. La Comisión evaluaría los objetivos nacionales.

Cabe señalar que la metodología de cálculo del artículo 5 no tiene en cuenta las diferencias en la exposición y la susceptibilidad de los cultivos a las plagas dependiendo de la región de cultivo. En este sentido, es bien sabido que existe una gran diferencia entre las regiones mediterráneas y las zonas continentales. Por consiguiente, toda metodología de cálculo debe tener en cuenta las diferencias asociadas a la superficie y al cultivo.

Cabe señalar asimismo que la propuesta de la Comisión no permite tener en cuenta los esfuerzos realizados por los Estados miembros antes del periodo de referencia de 2015-2017.

3) CARGA ADMINISTRATIVA

La propuesta legislativa también pretende convertir en obligatorias las Directrices sobre la gestión integrada de plagas (GIP). Si estas directrices pasaran a ser normativas, resultaría muy difícil aplicar su actualización constante (como sucede actualmente) a las condiciones de producción sobre el terreno. En realidad, convertir las directrices en normas atrofiaría el funcionamiento dinámico inherente a una buena GIP.

Otro ejemplo de complejidad administrativa es la creación de toda una serie de registros electrónicos que deben cumplimentar los agricultores. Se trata sin duda de herramientas de información útiles; sin embargo, es esencial limitar las obligaciones impuestas a los agricultores a la información estrictamente necesaria.

La ponente también desea subrayar la complejidad administrativa asociada a la preparación de los planes de acción nacionales, tanto a escala nacional como de la UE.

4) SIN FINANCIACIÓN ADICIONAL DE LA PAC

La propia Comisión admite que su propuesta daría lugar a un aumento de los costes unitarios de producción como resultado, entre otras cosas, de (1) unos requisitos de información más rigurosos y detallados; (2) la reducción previsible del rendimiento debido a un menor uso de plaguicidas y a la reducción de las zonas de cultivo; y (3) la inclusión de un cargo adicional para los usuarios profesionales que no recurren actualmente al asesoramiento.

La propuesta legislativa prevé un periodo transitorio de cinco años durante el cual este considerable aumento de los costes podría cubrirse con fondos de la PAC.

Sin embargo, la Comisión no prevé ni un solo euro adicional para financiar las medidas contenidas en su propuesta. Su artículo 43 establece que los Estados miembros, a través de los planes estratégicos, podrán financiar estas medidas en el primer pilar (en el caso de los regímenes ecológicos) y en el segundo pilar (en el caso de las inversiones y los compromisos de gestión). A tal efecto, se introducirá una excepción de cinco años en tres artículos del Reglamento sobre los planes estratégicos para permitir la financiación de medidas no incluidas en la PAC.

No obstante, la Comisión ya ha aprobado todos los planes estratégicos nacionales, cada uno de los cuales incluye el diseño de las intervenciones y el presupuesto asignado para el periodo 2023-2027. Esto significa que los Estados miembros ya han comprometido sus dotaciones nacionales, y que la modificación de los planes estratégicos para financiar las medidas propuestas por la Comisión implicaría una reducción del presupuesto de intervenciones ya programadas para alcanzar los objetivos del Reglamento sobre los planes estratégicos.

Por lo tanto, para la ponente, es necesario aportar fondos adicionales para financiar objetivos adicionales, especialmente cuando estos últimos no forman parte del ámbito de actuación de la política agrícola exclusivamente.

5) OTRAS CUESTIONES IMPORTANTES

Alternativas o falta de alternativas eficaces:

La Directiva de 2009 ya ha permitido reducir el uso de plaguicidas en la UE. La Comisión tiene la intención de promover un mayor uso de alternativas más seguras para proteger los cultivos. Estas alternativas deberían estar disponibles antes de imponer nuevos objetivos de reducción. La disponibilidad de alternativas eficaces y económicamente viables constituye el principal factor para reducir el uso de plaguicidas.

Definición de control biológico:

La Decisión (UE) 2021/1102 del Consejo insta a la Comisión a que elabore un estudio sobre la introducción, la evaluación y la comercialización de agentes invertebrados de control biológico. Sin embargo, algunos participantes en el sector exigen una consideración del control biológico que no se limite a los invertebrados e incluya otros medios como péptidos o enzimas, entre otros.

Gestión integrada de plagas:

Además de la necesidad de preservar el carácter dinámico de las Directrices sobre la GIP, el capítulo IV de la propuesta legislativa debe diseñarse con arreglo a criterios basados en la experiencia sobre el terreno y la plena aplicabilidad. En particular, el establecimiento de umbrales a partir de los que puede utilizarse un producto fitosanitario químico solo es aplicable en un pequeño número de casos y cultivos. Por lo general, resulta técnicamente imposible fijar umbrales de forma general y vinculante para cada cultivo.

Acuerdos internacionales:

Una vez más, es necesario insistir en que las importaciones a la UE deben cumplir los mismos requisitos que se imponen a nuestros agricultores. Por consiguiente, los acuerdos comerciales suscritos por la Unión deben incluir cláusulas adecuadas a tal efecto, con el fin de garantizar unas condiciones de competencia equitativas para todos.

Anexo: Competencias de AGRI con arreglo al artículo 57 respecto a la propuesta de Reglamento relativo al uso sostenible de los plaguicidas, tras la decisión de la CP de 24 de noviembre de 2022.

Propuesta de Reglamento relativo al uso sostenible de los plaguicidas - COM(2022)305 final

Competencias de AGRI con arreglo al artículo 57 tras la decisión de la CP de 24 de noviembre de 2022

Competencias exclusivas de AGRI

Artículo 3, apartados 6 y 17

Definiciones

Artículo 43

Modificación del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC

Competencias compartidas AGRI-ENVI

Artículo 3, apartados 10, 11 y 16, letra e)

Definiciones

Artículo 14

Registros/asesoramiento sobre el uso de CPP

Artículo 17

Requisitos generales para el uso profesional

Artículo 25 y anexo III

Formación y certificación

Artículo 29

Registro de equipos de aplicación

Artículo 31, apartados 2 y 5, y anexo IV

Inspecciones de los equipos de aplicación

Considerandos 22, 30 y 34.